

PREFACIO CORRESPONDIENTE AL AÑO 1994

INTRODUCCIÓN

Cuando todas las economías del mundo crecían, Uruguay presentó el estancamiento más largo de su historia; por el contrario, cuando el mundo entero se estancó a raíz de la crisis del petróleo, Uruguay comenzó a crecer, al punto que, a veinte años de las reformas económicas del año 1974, el Producto Bruto Interno se incrementó un 60% y el comercio exterior se multiplicó por tres en términos constantes.

El motivo de tan atípico comportamiento estuvo directamente asociado a la política económica imperante en cada caso. Pero las razones que llevaron a las autoridades a adoptar tales políticas se encuentran más en el contexto exterior, o en factores exógenos, que en razones intrínsecas a la toma de decisiones de las distintas administraciones.

*

Durante todo el siglo pasado y hasta el año 1931, con algunas excepciones, nuestro país había mantenido una política económica de corte predominantemente liberal, basada en el comercio exterior, en donde el mercado era el principal determinante de los precios y de los tipos de cambio y en donde los equilibrios macroeconómicos básicos eran celosamente cumplidos por las autoridades, especialmente, en lo atinente a las cuentas del Estado.¹

La crisis mundial del año 1931 vino a poner fin a esta orientación económica. Las autoridades reaccionaron cambiando el rumbo de la política económica: el

¹ Entre 1905 y 1930, se registró superávit fiscal en diecisiete ejercicios y déficit sólo en nueve, siendo destacable que el déficit acumulado sólo fue el 0,7% del total de egresos. A su vez, el gasto público permaneció prácticamente constante en términos reales.

proteccionismo sustituyó a la apertura, el dirigismo al liberalismo, el crecimiento en los gastos del Estado a la austeridad fiscal, el control de precios y tipos de cambios a la libre determinación de éstos mediante el juego del mercado.

Esta política económica, crecientemente intervencionista permitió el surgimiento de actividades que en un marco de libertad de comercio y apertura no se hubiera dado. La expansión del Producto y del empleo que ello aparejó inicialmente, se prolongó hasta mediados de la década del 50, exacerbada por los impulsos de demanda externa por productos nacionales que provocó la segunda guerra mundial y la guerra de Corea.

Hacia 1955 el mercado interno ya había encontrado su tope de consumo e inversión con la oferta local y la producción nacional tenía fuertes dificultades para ser competitiva en los mercados internacionales, con lo que se produjo el fin de la etapa expansiva del modelo de sustitución de importaciones.

Sin embargo, este claro diagnóstico no fue suficiente para que las autoridades adoptaran un nuevo cambio de rumbo en la política económica. Por el contrario, las décadas del 50 y del 60 habrán de recordarse como unas de las más intervencionistas de la historia económica nacional.

El modelo de sustitución de importaciones siguió su curso, más allá de las medidas de fines de los años 50. Los controles de precios, cambios, intereses y salarios se tornaron más complejos: se llegaron a establecer más de diez tipos de cambio diferentes y la Comisión de Productividad Precios e Ingresos (COPRIN) autorizaba o no los precios de cada producto de acuerdo con paramétricas de costos de cada empresa. El gasto público y los descuentos al sector privado llevaron la inflación a cifras de tres dígitos y el sistema económico conjuntamente con el político entraron en colapso.

Se asistió a dos décadas de estancamiento permanente, fenómeno totalmente atípico en términos internacionales, puesto que durante este período se da una gran expansión económica para la mayor parte de los países del mundo.

Pero ni siquiera esto bastó para que se adoptaran medidas diferentes, más allá de diversos diagnósticos contenidos en los sucesivos Planes de cada Gobierno.² El diagnóstico estaba claro, las medidas necesarias se habían enumerado, y había un convencimiento casi general de que era necesario un cambio en la orientación económica, pero una suerte de inercia impedía aplicar mediante políticas concretas tales recomendaciones.

Fue con la crisis del año 1973 que en un año multiplicó por tres el precio del petróleo, que la economía uruguaya pudo reaccionar merced a un abrupto cambio en su política económica.

En efecto, el petróleo representaba en 1973 el 17% de las importaciones nacionales y su importante encarecimiento, sumado a la crisis existente en el país, constituía un factor de sensible agravamiento a la ya comprometida situación nacional.

Así, fue este acicate externo el que permitió que a fines del año 1974, se llevara a la práctica el necesario cambio en la orientación económica.

Se retorna nuevamente a los conceptos de economía de mercado y apertura comercial como pilares del nuevo modelo de desarrollo económico.

En este sentido, se destaca el papel clave del comercio como motor del crecimiento y del desarrollo económico: se reconoce que el comercio y el bienestar de los pueblos están estrechamente relacionados.

Transcurrieron ya veinte años desde aquellas medidas de fines del 74.

En este lapso, el comercio exterior del país se triplicó en dólares constantes, el Producto Bruto Interno creció un 60% y la Inversión se duplicó, siempre en términos reales. Hoy el país se encuentra en el mejor lugar de Latinoamérica en

² La idea del agotamiento del modelo y de la necesidad de promover las exportaciones se capta ya en las tibias recomendaciones de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) en 1962, y con más claridad, en el Plan Nacional de Desarrollo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, en 1972.

materia de Desarrollo Humano -según la terminología de Naciones Unidas. Pero lo que es aún más importante, aquellas medidas trajeron consigo también una consecuencia no tan visible cuanto fundamental: el cambio en la mentalidad de los agentes económicos.

*

A veinte años de esa nueva política económica y tal como señalábamos en Prefacios anteriores, consideramos que se hace necesaria otra serie de reformas de corte estructural que permitan al país insertarse adecuadamente en la región y en el mundo.

Una vez más, los diagnósticos abundan, y casi todos los estudios técnicos apuntan en el mismo sentido: es necesario reducir el peso del Estado y con él la presión fiscal; es necesario llevar la inflación a niveles de un dígito; es necesario revitalizar la inversión de riesgo, jerarquizando el cabal respeto de los derechos de propiedad; es necesario reafirmar la certeza jurídica; es necesario reformar el sistema previsional como forma adicional de apuntalar la inversión; es necesario continuar con la reconversión del sistema productivo en su conjunto y avanzar más en materia de flexibilidad laboral; es necesario actualizar el sistema educativo y vincularlo adecuadamente a la realidad.

Sin embargo, todas estas recomendaciones, que se vienen escuchando, leyendo, comentando y discutiendo hace ya varios años, aún no se ponen en práctica.

Tal vez, al igual que hace veinte años, nuevamente un acicate externo ponga inicio a esta serie de reformas. Y este acicate no es otro que la inminente integración regional en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

MERCOSUR

El primero de enero de 1995 entrará en vigencia formalmente el MERCOSUR, aún bajo la forma de una Unión Aduanera imperfecta.

Esta es una etapa más hacia una integración más ambiciosa, en la cuál la calificación de “imperfecta” se da debido a las listas de productos con excepciones durante períodos de transición variables.

Asimismo, durante este período de transición se habrán de armonizar las políticas macroeconómicas, la normativa laboral y tributaria así como otros aspectos igualmente cruciales para que el proceso de integración se complete.

Para Uruguay, el ingreso al Mercosur, no debería considerarse como la nueva adopción de un modelo de sustitución de importaciones ampliado a un mercado de casi 200 millones de habitantes, sino como el trampolín para la integración con el mundo a través del ingreso a un bloque comercial con mayor poder negociador en el actual juego de fuerzas del comercio internacional.

Si bien las características absolutas de los países del Mercosur aparentemente pondrían en inferioridad a un socio de las dimensiones de Uruguay, nuestro país tiene potencialidades interesantes en el marco de esta Unión.

En efecto, si bien en términos de superficie y población Uruguay es de los países menores del Mercosur, en términos de Producto Bruto por habitante es el mayor.

A su vez, si el indicador de Producto Bruto por habitante se complementa con otros indicadores sociales y de calidad de vida, tal relación se repite e incluso, se aprecia que Uruguay se acerca a niveles de calidad de vida similares a los de los países más desarrollados. Naciones Unidas elabora anualmente un índice de desarrollo humano. Según este índice, Uruguay figura en el lugar número 33 en el mundo y tiene niveles de calidad de vida más similares a los de países desarrollados que a los de sus socios del Mercosur.

Dada la estrecha relación entre comercio exterior y crecimiento y desarrollo económico, resulta importante destacar que nuestro país es quien mayor apertura comercial posee dentro del Mercosur.

Pero para que esta apertura al mundo y este ensayo integrador que comenzará el primero de enero de 1995 sean exitosos, Uruguay deberá enfrentar nuevamente, al igual que hace veinte años, una serie de cambios en materias claves de su economía.

Posiblemente, la urgencia que demandará la nueva reconversión productiva y mental por la vigencia del Mercosur, sea el catalizador de la reducción del peso del Estado, de la presión fiscal y de la inflación; de la revalorización del derecho de propiedad en sentido amplio; de la reafirmación de la seguridad jurídica; de la reforma del sistema previsional; de la consiguiente revitalización la inversión de riesgo; de la profundización en la flexibilidad en materia laboral; de la actualización del sistema educativo.

PERSPECTIVAS: LUCES Y SOMBRAS

Aún resta mucho por hacer en materia de las reformas señaladas. Si se estudia el peso del gasto público respecto al Producto, sin considerar las empresas y entes autónomos Uruguay encabeza la lista de los países del Mercosur.³

El número de empleados públicos en relación a la Población Activa es de más de 20% y el gasto público global asciende aproximadamente al 40% del Producto Bruto Interno.

La contracara de este elevado gasto estatal es la reducida inversión del país.

En efecto, Uruguay es el país de menor relación inversión/Producto del Mercosur.

³ Según revelaron autoridades de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto

CONCLUSIONES

El Mercosur podrá ser el elemento externo que el país necesita para decidirse a aplicar las reformas que ya hace décadas debió promover.

Lo mejor que puede pasar es que las economías de Argentina y Brasil encuentren definitivamente la senda de crecimiento sostenido con estabilidad macroeconómica de manera que la apertura y la competencia en la región bajo estas circunstancias lleve a que las opciones nacionales en materia de discrecionalidad de la política económica queden muy acotadas. De lo contrario, la inercia tradicional llevará a posponer una vez más los ajustes necesarios que esta Institución está reclamando desde hace ya varios años y que el conjunto de entidades empresariales que constituyen el Consejo Superior Empresarial plasmó en sus dos últimos documentos: “Hacia un Uruguay con futuro” y “Análisis y propuestas del Consejo Superior Empresarial”.